

Dz.U. 1996 Nr 16 poz. 84
UCHWAŁA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
z dnia 13 lutego 1996 r.
Sygn. akt W.1/96

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 9 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:
Przewodniczący Wiceprezes TK: Janusz Trzcіński
Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
 Tomasz Dybowski
 Krzysztof Kolasiński
 Jadwiga Skórzewska-Łosiak
 Wojciech Sokolewicz
 Błażej Wierzbowski (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 7 i 13 lutego 1996 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz.470, zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Dz.U. Nr 13, poz.59) wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art.9 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487), a w szczególności o odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy w referendum polegającym na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania stosuje się art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum?

2. W wypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze: - czy użyte w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum pojęcie „większość biorących udział w głosowaniu” oznacza większość bezwzględną (tj. z uwzględnieniem głosów nieważnych), czy większość zwykłą (tj. bez uwzględnienia głosów nieważnych)?

3. W wypadku udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie, iż w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum mowa jest o większości bezwzględnej: - jakie znaczenie prawne dla organów, o których mowa w art. 10 ustawy, może mieć wynik referendum, który wprawdzie okazałby się wiążący w rozumieniu art. 9 ust. 1 ustawy, ale nie nastąpiło rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy?

4. W wypadku udzielenia negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze: - czy i według jakiego kryterium należy ustalić, że nastąpiło rozstrzygnięcie w referendum, jeżeli wynik referendum okazałby się wiążący w rozumieniu art. 9 ust. 1 ustawy?

u s t a l i ł :

I. Art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. Nr 99, poz. 487) stosuje się także do ustalenia wyniku referendum polegającego na udzieleniu, zgodnie z art. 2 ust. 2 tejże ustawy, na urzędowej karcie do głosowania, pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania;

II. Pojęcie „większość biorących udział w głosowaniu” użyte w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum oznacza liczbę głosujących za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań większą od połowy liczby osób, które zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 powołanej ustawy o referendum wzięły udział w głosowaniu czyli oddały karty ważne;

III. Jeżeli w referendum, w którym wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, nie nastąpiło rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, właściwe organy państwowe nie mają obowiązku podjęcia czynności określonych w art. 10 tej ustawy.

Uzasadnienie

I.

We wniosku z dnia 5 lutego 1996 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wskazanego wyżej art. 9 ustawy o referendum ze względu na niejednoznaczność jego treści (w tym szczególności ust. 2 pkt 1).

Prezes NSA podniósł w pierwszej kolejności wątpliwość, czy w referendum polegającym na udzieleniu na karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na pytania stosuje się art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum.

Przepis ten stanowi, iż „rozstrzygnięcie w referendum następuje, jeżeli za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań opowiedziała się większość biorących udział w głosowaniu”. Można by zatem przyjąć, że dotyczy to także sytuacji, gdy referendum polega na udzieleniu jednej z dwóch odpowiedzi na postawione pytanie, jako że odpowiedź „tak” lub „nie” mogą być interpretowane jako „dwa przedstawione rozwiązania”. Jednakże taka interpretacja napotyka na przeszkodę w postaci art. 2 ust. 2 tej ustawy, umiejscowionym również w rozdziale pierwszym - „Zasadach ogólnych”. W tym ostatnim przepisie dwa sposoby przeprowadzania referendum ujęte zostały w formie alternatywy rozłącznej. Referendum polega „na udzieleniu (...) pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania albo na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań”. Porównanie zatem treści art. 9 ust. 2 z art. 2 ust. 2 może wskazywać - przy założeniu, że ustawodawca posługuje się tymi samymi pojęciami dla wyrażania tych samych treści, że czym innym jest udzielenie odpowiedzi na postawione pytania, a czym innym - opowiedzenie się (dokonanie wyboru) za jednym z rozwiązań (w art. 9 ust. 2 nie używa się w ogóle pojęcia „wariant”, jakie występuje w art. 2 ust. 2). Jak wywodzi się we wniosku, konsekwencją takiego porównania mogłaby być konstatacja, że w art. 9 ust. 2 ustawy mówi się wyłącznie o referendum polegającym na wyborze rozwiązań w rozumieniu art. 2 ust. 2 in fine, natomiast nie ma on zastosowania do referendum polegającego na udzieleniu odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej na postawione pytanie (art. 2 ust. 2 ab initio). Byłoby to jednakże równoznaczne z przyjęciem, że ustawa nie przewiduje wyniku rozstrzygającego w referendum polegającym na udzieleniu odpowiedzi „tak” lub „nie” na postawione pytanie.

Zdaniem Wnioskodawcy przeczyłoby to samej istocie referendum i ustawowemu rozróżnieniu pojęć: „wiązący wynik referendum” (art. 9 ust. 1 ustawy) oraz „rozstrzygnięcie w referendum” (art. 9 ust. 2 ab initio). Pierwsze z tych pojęć ustawa wiąże wyłącznie z frekwencją uczestników, a nie ze sposobem głosowania. Aby referendum było wiążące w rozumieniu art. 9 ust. 1, konieczny jest udział w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych. Jest to powtórzenie art. 19 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz.426, zm.: 1995 r. Nr 38, poz.184 i Nr 150, poz. 729). Podkreślono jednocześnie, że Ustawa Konstytucyjna nie zna pojęcia „wynik rozstrzygający” i w zakresie zasad i trybu przeprowadzenia referendum odsyła do ustawy (art. 19 ust. 4). Nie można pominąć kwestii, że bez określenia w ustawie, kiedy następuje rozstrzygnięcie w referendum, nie byłoby możliwe ustalenie wyniku referendum pod względem merytorycznym, a tym samym jego realizacja w rozumieniu art. 10 ustawy. Zdaniem Wnioskodawcy również w referendum, polegającym na udzieleniu odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej na postawione pytanie, powinno nastąpić merytoryczne rozstrzygnięcie.

Kolejna wątpliwość Wnioskodawcy dotyczy wykładni pojęcia „większości biorących udział w głosowaniu”, użytego w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Jeżeli bowiem uznać, iż oznacza ono większość zwykłą, to w razie spełnienia warunku z art. 9 ust. 1 ustawy, referendum wiążące przynosiłoby w istocie zawsze wynik rozstrzygający. Natomiast przyjmując za warunek większość bezwzględną, w referendum następowałoby rozstrzygnięcie tylko wówczas, gdy liczba głosów ważnych (na ważnych kartach do głosowania) oddanych na jedną z dwóch odpowiedzi byłaby wyższa od sumy głosów nieważnych i głosów ważnych (wyższa od połowy liczby kart ważnych, tj. połowy liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu - art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy). W swych rozważaniach Wnioskodawca wskazuje nadto na treść art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy, w którym ustawodawca posłużył się inną formułą, niż w pkt 1 (zamiast „większości biorących udział w głosowaniu” wprowadził warunek „największa liczba biorących udział w głosowaniu”). Ponieważ w obu przepisach ust. 2 art.9 chodzi o ustalenie warunków, przy spełnieniu których następuje w referendum rozstrzygnięcie, można by wyprowadzić wniosek, kierując się zasadą racjonalnego prawodawcy, iż w obu przypadkach chodzi o większość względną.

Wnioskodawca dostrzega potrzebę wyjaśnienia skutków prawnych takiego referendum, które byłoby wiążące, ale jego wynik nie byłby rozstrzygnięty. Wyjaśnienie

takie jest szczególnie istotne z punktu widzenia treści art. 10 ustawy. Określenie skutków prawnych wiążącego, ale nie rozstrzygniętego referendum ma ważne znaczenie także z punktu widzenia postanowień art. 34 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy, zobowiązujących Państwową Komisję Wyborczą do ustalenia wyników referendum oraz podania niezwłocznie wyników do wiadomości publicznej, w tym także w drodze ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Do wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego ustosunkował się Prokurator Generalny w piśmie z dnia 4 lutego 1996 r.

W wyrażonym stanowisku Prokurator Generalny uważa, że przepis art. 9 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ma zastosowanie do referendum, polegającego na udzieleniu na karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie w formie alternatywnej, zaś jego rozstrzygnięcie następuje wówczas, jeżeli za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań opowiedziała się „zwykła większość” osób biorących udział w głosowaniu.

Stanowisko takie czyni zbędnym udzielenie odpowiedzi na pozostałe pytania, określone w pkt 3 i 4 wniosku Prezesa NSA.

3. W sprawie wyraziła też swoją opinię - na życzenie Trybunału Konstytucyjnego - Państwowa Komisja Wyborcza w stanowisku zajętym na posiedzeniu w dniu 7 lutego 1996 r.

Ujęte we wniosku Prezesa NSA przepisy ustawy o referendum, wymagające powszechnie obowiązującej wykładni, Państwowa Komisja Wyborcza poddała wszechstronnej analizie prawnej, przy wykorzystaniu materiałów źródłowych związanych z procesem tworzenia tej ustawy.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, że w art. 9 ust. 2 dokonano konkretyzacji dwóch modeli przeprowadzenia referendum. Ustawodawca, używając szerszego określenia „rozwiązania” (w pewnym sensie zbiorczego), obejmuje nim model polegający na „odpowiedzi na postawione pytania” oraz model „wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań” (art. 2 ust. 2 ustawy). Punkt 1 tegoż ustępu odnosi się zatem do obydwóch modeli referendum, natomiast punkt 2 obejmuje model wyboru między zaproponowanymi więcej niż dwoma wariantami rozwiązań.. W konkluzji Państwowa Komisja Wyborcza uznała, iż art. 9 ust. 2 pkt 1 stosuje się także do referendum

polegającego na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania.

Co do użytego art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy pojęcia „większość biorących udział w głosowaniu”, Państwowa Komisja Wyborcza wypowiedziała się za uwzględnieniem zasady „większości zwykłej”, albowiem wówczas treść pkt 1 pozostaje w logicznej zgodności z pkt 2 tegoż ustępu.

W świetle takiego stanowiska Państwowa Komisja Wyborcza nie widziała potrzeby wypowiedzania się co do pytania trzeciego i czwartego, ujętego we wniosku Prezesa NSA.

II.

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Pierwsza wątpliwość zgłoszona przez Wnioskodawcę zawiera się w pytaniu: „Czy w referendum polegającym na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania stosuje się art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum?”. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. W art. 2 ust. 2 ustawy o referendum przewidziane są dwa sposoby poddania sprawy pod referendum. Przy pierwszym sposobie referendum polega na udzieleniu, na urzędowej karcie do głosowania, pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania. Drugi sposób referendum polega na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań. Nie jest trudno zauważyć, iż również w pierwszym wypadku głosujący dokonuje wyboru między dwoma rozwiązaniami i że są to rozwiązania wzajemnie się wykluczające. Wybór dokonany przez głosującego na urzędowej karcie do głosowania znajduje swój wyraz w umieszczeniu znaku w kratce obok odpowiedzi pozytywnej „tak” lub obok odpowiedzi negatywnej „nie” (art. 26 ust. 1 ustawy o referendum). Przez umieszczenie znaku w kratce obok jednej z dwu odpowiedzi głosujący dokonuje więc wyboru jednego z dwu przedstawionych - na zasadzie rozłączności - rozwiązań w sprawie będącej przedmiotem referendum.

Przy drugim sposobie poddania sprawy pod referendum, opisanym w art. 2 ust. 2 ustawy o referendum organ zarządzający referendum proponuje do wyboru różne rozwiązania, które nie muszą się wzajemnie wykluczać, a także nie muszą w sumie stanowić wszystkich możliwych rozwiązań danej sprawy. Można sobie przy tym wyobrazić referendum, które polegać będzie na dokonaniu wyboru między dwoma tylko wariantami rozwiązań. Rozwiązania te nie będą jednak w stosunku do siebie rozłączne. Nie będą też wszystkimi możliwymi w danej sprawie wariantami. Przy sposobie poddania sprawy pod referendum, polegającym na zaproponowaniu wariantów rozwiązań, organ zarządzający referendum widzi bowiem przede wszystkim różne możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy. Poddanie sprawy pod referendum ma służyć poszukiwaniu najpopularniejszego z punktu widzenia wyborców sposobu rozwiązania sprawy poddanej referendum, choć nie można wykluczyć, że jeden z wariantów może mieć charakter negatywny (np. nie podejmować żadnych działań w jakiejś sprawie). Przy referendum polegającym na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytania organ zarządzający referendum przedstawia alternatywny sposób rozwiązania sprawy poddanej pod referendum. Najczęściej przybiera to postać pytania: „Czy jesteś za...?” To pytanie implikuje inne „pozostające w domyśle” pytanie: „Czy jesteś przeciw...?”

W obu wypadkach organ zarządzający referendum stawia więc pytania, a głosujący, udzielając odpowiedzi na pytania, dokonuje wyboru jednego z przedstawionych za pomocą pytań rozwiązań. Różnica między sposobami poddania sprawy pod referendum sprowadza się do konstrukcji logicznej pytań i wynikającej z niej techniki udzielania odpowiedzi. W obu wypadkach zachodzi konieczność przeprowadzenia referendum według określonej procedury i ustalenia wyników referendum. W tym względzie ustrojodawca pozostawia uregulowanie zagadnienia ustawodawcy zwykłemu.

W art. 19 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz.426 ze zm.) - odtąd: „Mała Konstytucja” - stanowi się, że w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa może być przeprowadzone referendum. Wynik referendum jest wiążący, jeżeli w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (art. 19 ust. 3 Małej Konstytucji). Nie ma natomiast w Małej Konstytucji postanowienia określającego, według jakich zasad ustala się wynik głosowania. Zgodnie z art. 19 ust. 4 Małej Konstytucji zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa. Identyczne postanowienie zawarte jest w art.

2 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji. Podobnie (w odniesieniu do tzw. referendum przedkonstytucyjnego) ustrojodawca w art. 2c ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz.336 i z 1994 r. Nr 61, poz.251) pozostawia do określenia w ustawie zwykłej zasady, przedmiot oraz tryb przeprowadzania referendum. W odniesieniu do referendum zarządzanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 9 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. sam ustrojodawca określa, że przyjęcie w referendum Konstytucji następuje wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu (art. 11 ust. 1), pozostawiając ustawodawcy tylko określenie trybu przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (art. 10 ust. 3). Z powyższego zestawienia różnych postanowień konstytucyjnych odnoszących się do referendum wynika, że w pojęciu „zasady referendum”, użytym w art. 19 ust. 4 Małej Konstytucji, mieszczą się zasady ustalenia wyniku referendum z wyjątkiem ustalenia, kiedy wynik referendum jest wiążący. Ustawodawca może więc - z wyjątkiem referendum konstytucyjnego - uregulować zasady, według których nastąpi ustalenie, czy w referendum nastąpiło rozstrzygnięcie. Nie może natomiast określać, kiedy wynik referendum jest wiążący w sposób odmienny od uregulowania zawartego w art. 19 ust. 3 Małej Konstytucji.

Na marginesie powyższego wywodu Trybunał Konstytucyjny zauważa, że nie oznacza to odejścia od dotychczasowej linii orzecznictwa, zapoczątkowanej w orzeczeniach U.1/86 i U.5/86 (OTK w 1986 r., poz.1 i 2), dotyczącej pojęcia „zasady” w przepisach ustaw, zawierających upoważnienie do wydania aktów wykonawczych. Rozważań odnoszących się do relacji: ustawa - akt wykonawczy nie można wprost odnosić do relacji ustawa konstytucyjna - ustawa zwykła, a w szczególności w takiej sytuacji, kiedy nie ulega wątpliwości, do jakiej materii ustrojodawca odniósł pojęcie „zasady” i w jakim zakresie pozostawił daną kwestię do uregulowania ustawodawcy zwykłemu.

Nie jest uprawnione założenie, że wiążący wynik referendum powinien zawsze zawierać rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem referendum. Takie założenie stawiałoby znak równości między „wzięciem udziału w referendum” (art. 19 ust. 3 Małej Konstytucji) a „wyrażeniem woli w drodze referendum” (art. 2 ust. 2 przepisów konstytucyjnych). Nie każdy kto bierze udział w referendum wyraża w nim swą wolę. Ustawodawca, określając, kiedy następuje rozstrzygnięcie w referendum, powinien uwzględnić zarówno postanowienia art. 19 ust. 3 Małej Konstytucji, jak i art. 2 ust. 2

przepisów konstytucyjnych z tym jednak zastrzeżeniem, że w przepisach konstytucyjnych „wyrażanie woli” odnosi się do Narodu. Jest więc zgodne z konstytucją takie rozwiązanie ustawowe, uzależniające rozstrzygnięcie w referendum od stosunku liczby osób, wyrażających swą wolę przez oddanie głosu na jedną z odpowiedzi postawionego pytania lub przez opowiedzenie się za wyborem określonego wariantu, do liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu. Rozstrzygnięcie może nastąpić tylko w takim referendum, które jest wiążące. Stąd też art. 9 ust. 1 ustawy o referendum nie można traktować jako zwykłego powtórzenia art. 19 ust. 3 Małej Konstytucji, lecz należy ten przepis ustawy odczytywać jako zawierający wstępny warunek dla organu ustalającego, czy w referendum nastąpiło rozstrzygnięcie. W razie niespełnienia tego warunku organ ustalający wynik referendum stwierdza, że referendum nie przyniosło wyniku wiążącego i rozstrzygającego bez względu na to, ile głosów ważnych oddano na poszczególne odpowiedzi postawionego pytania lub za wyborem określonego wariantu.

W ramach pozostawionych przez ustrojodawcę ustawodawca mógł więc w art. 9 ust. 2 pkt 1 określić, kiedy następuje rozstrzygnięcie w referendum zarówno w odniesieniu do referendum polegającego na udzieleniu, na urzędowej karcie do głosowania, pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania, jak i w odniesieniu do referendum polegającego na dokonaniu wyboru między dwoma zaproponowanymi wariantami rozwiązań. Te referenda mają cechę wspólną, wyrażającą się w tym, że w istocie rzeczy biorącym udział w głosowaniu przedstawiono dwa rozwiązania, a tylko technika głosowania jest różna. Ta istotna cecha pozwoliła na jednakowe potraktowanie przez ustawodawcę obu referendów. Brak przy tym podstaw, aby przypisywać ustawodawcy zamiar pozostawienia poza treścią art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z 29 czerwca 1995 r. takiego referendum, które polega na udzieleniu, na urzędowej karcie do głosowania, pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania, a tym samym pozbawienia Państwowej Komisji Wyborczej kompetencji do ustalenia, czy w takim referendum nastąpiło rozstrzygnięcie. Bez tego ustalenia wynik referendum - przy założeniu, że jest ono wiążące - byłby niepełny.

2. Druga wątpliwość Wnioskodawcy odnosi się do sposobu interpretowania pojęcia „większość biorących udział w głosowaniu” użytego w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum. Według Wnioskodawcy przez pojęcie to można rozumieć większość bezwzględną czyli obliczoną z uwzględnieniem głosów nieważnych albo większość

zwykłą czyli obliczoną bez uwzględnienia głosów nieważnych. Wnioskodawca skłania się ku rozumieniu poddanego wykładni pojęcia jako większości zwykłej, wskazując, że wówczas referendum wiążące przynosiłoby zawsze wynik rozstrzygający. Zdaniem Wnioskodawcy z porównania przepisów art. 9 ust. 2 pkt 1 i art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o referendum - przy założeniu, że ustawodawca działa racjonalnie - powinno wynikać, że w obu tych przepisach chodzi o większość zwykłą.

Trybunał Konstytucyjny przy dokonywaniu wykładni przepisu posługuje się w pierwszym rzędzie wykładnią językową. Reguła ta musi znajdować swe rygorystyczne zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy wykładane pojęcie oznacza zarazem kategorię matematyczną. W odniesieniu do wykładanego przepisu art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum wykładnia językowa dokonywana przy uwzględnieniu koniecznej ścisłości, prowadzi do jednoznacznych wyników. Większość i jej dopełnienie składać się muszą w sumie na całość. Z istoty większości wynika, że jej dopełnienie (reszta brakująca do całości) musi być mniejsze aniżeli ta część, która jest określona jako „większość”. Jako całość ustawodawca określił wszystkie osoby biorące udział w głosowaniu (osoby, które oddały karty ważne - art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o referendum). Osoba, która wzięła udział w głosowaniu, czyli oddała kartę ważną, może oddać głos ważny albo nieważny. Za nieważny uznaje się głos, jeżeli na karcie do głosowania:

1) znak przecinających się linii postawiono w obu kratkach (obok odpowiedzi „tak” i obok odpowiedzi „nie”) albo nie postawiono tego znaku w żadnej z kratek odpowiadających odpowiedziom na pytanie,

2) znak przecinających się linii postawiono w kratkach odpowiadającym dwom lub więcej numerom wariantów albo nie postawiono tego znaku w żadnej z kratek odpowiadających numerowi wariantu (art. 29 ust. 2 w związku z art. 26 ustawy o referendum).

Większość, od której wystąpienia zależy, czy w referendum nastąpiło rozstrzygnięcie, ma obejmować te osoby, które opowiedziały się za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań. Zbiór osób tworzących tę większość ma być więc jednorodny. Będą się nań składać tylko osoby „głosujące „tak” albo tylko osoby głosujące „nie” (w wypadku referendum polegającym na odpowiedzi na pytanie). Zbiór

osób stanowiących dopełnienie większości nie musi być jednorodny, gdyż będą się nań składały zarówno osoby, które wzięły udział w głosowaniu, lecz oddały głos nieważny, jak i osoby, które odpowiedziały inaczej na pytanie niż osoby stanowiące większość. Jeżeli liczba osób głosujących „tak” będzie równa liczbie osób głosujących „nie” w referendum także nie nastąpi rozstrzygnięcie. Rozstrzygnięcie nie nastąpi również w wypadku, gdy zbiór osób głosujących „tak” albo „nie” nie będzie stanowił większości. Gdyby ustawodawcy chodziło o uzależnienie rozstrzygnięcia w referendum od „zwykłej” większości, to odniósłby „większość” do liczby ważnie oddanych głosów, nakazując porównanie ilości głosów oddanych za pierwszym albo drugim z przedstawionych rozwiązań.

Wyników wykładni językowej nie są w stanie podważyć argumenty odwołujące się do wykładni systemowej. Jak już wyżej powiedziano, nie jest uprawnione założenie tej treści, że każde referendum, którego wynik jest wiążący, winno przynieść rozstrzygnięcie. Z porównania art. 9 ust. 2 pkt 1 i art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o referendum nie wynika żaden stanowczy argument na rzecz tezy, iż w art. 9 ust. 2 pkt 1 mówi się o „zwykłej” większości, zwłaszcza gdy się zważy, że również w referendum, które polega na dokonaniu wyboru między wariantami rozwiązań, może nie nastąpić rozstrzygnięcie (np. dwa najpopularniejsze warianty uzyskały równą ilość głosów lub liczba osób, które oddały głosy nieważne okazała największą). Ani z art. 2 ust. 1 ustawy o referendum („obywatele..... wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy”), ani tym bardziej z art. 2 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, który odnosi się do Narodu („sprawowanie władzy następuje także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum”), nie wynika, aby można było głosy nieważne oddane w referendum doliczać do liczby głosów oddanych za jedną z odpowiedzi.

Przeciw wykładni językowej art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum nie przemawiają też argumenty odwołujące się do przebiegu procesu legislacyjnego. Wypowiedź posła sprawozdawcy w toku drugiego czytania: „Rozstrzygnięcie w referendum następuje natomiast, jeżeli za jednym z dwóch przedstawionych wariantów opowiedziała się większość biorących udział, oczywiście większość zwykła, albo za jednym z więcej, niż dwóch rozwiązań opowiedziała się po prostu większość, w zależności od tego, jak będzie skonstruowane referendum” (Sprawozdanie Stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu w dniu 7 czerwca 1995 r., s. 58) stanowić może co najwyżej - jak trafnie zauważa Państwowa Komisja Wyborcza - „znaczący

przyczynę do interpretacji pojęcia użytego w art. 9 ust.2 pkt 1 ustawy”. Nie jest przecież jasne, co w kontekście użytego w wykładanym przepisie sformułowania „większość biorących udział w głosowaniu”, miałyby w ustach posła sprawozdawcy oznaczać „większość zwykłą”. Nie da się przecież wykluczyć, że miałyby to być większość niekwalifikowana, zwłaszcza że użyte przez posła sprawozdawcę w odniesieniu do rozważanego art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o referendum sformułowanie „po prostu większość” nie może być uznane ani za precyzyjne, ani za odpowiadające treści rozważanego w dyskusji parlamentarnej przepisu. Trafnie przy tym Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że cytowaną wypowiedź posła sprawozdawcy należy rozpatrywać w kontekście wypowiedzi w komisjach sejmowych, świadczących o rozumieniu „większości biorących udział w głosowaniu” jako większości bezwzględnej. Warto przy tym zwrócić uwagę na oba projekty ustawy (druk sejmowy nr 489 i druk nr 517). Projektodawcy proponowali, aby wynik referendum był rozstrzygający, „jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie oddano więcej, niż połowę ważnych głosów” (art. 6 ust. 2 - druk nr 517) lub „jeżeli za jednym z rozwiązań (...) opowiedziała się więcej niż połowa biorących udział w głosowaniu” (art. 49 ust. 2 - druk nr 489). Ustawodawca rozważał więc takie rozwiązanie, w którym głosy nieważne nie byłyby brane pod uwagę przy ustalaniu, czy w referendum nastąpiło rozstrzygnięcie. Rozwiązanie to nie zostało jednak przez ustawodawcę wybrane.

Jeżeli chodzi o wypowiedzi w literaturze prawniczej, to należy odnotować pogląd Z. Jarosza (Problem dopuszczalności uchwalania ustaw w drodze referendum *de lege lata* (w:) Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 1994, s. 278 nota 28) wyrażony na tle art. 11 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. i użytego w tym przepisie sformułowania „większość biorących udział w głosowaniu”, przeciwstawiający dosłowny sens sformułowania „większość w stosunku do liczby uczestników głosowania” temu, co się zwykle przyjmuje jako „większość ważnie oddanych głosów”. Jak już wyżej wskazano, w wypadku wykładanego przepisu art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum nie ma przekonujących argumentów przemawiających za odstępniem od wykładni językowej, a więc od „dosłowności”. Co się zaś tyczy pojęcia „większości głosów”, to należy także wskazać na wnikliwe rozważania R. Kmiecika (O pojęciu „większości głosów” (w prawie wewnętrznym i międzynarodowym), PiP 1 (1996), s. 57-61), a zwłaszcza na następujące stwierdzenie: „O tym jednak, jaki charakter ma próg większości zwykłej na gruncie

danej ustawy (większości „względnej” czy „bezwzględnej”), decydują przede wszystkim te rozwiązania normatywne, które określają dopuszczalność „wstrzymania się od głosu” oraz charakter wstrzymania się od głosu (czy jest to wstrzymanie się od głosu „za” lub „przeciw” czy też rodzaj nieuczestniczenia w głosowaniu). Dopiero odpowiedź na te pytania pozwala ustalić, czy *in concreto* chodziło o większość zwykłą bezwzględną czy większość zwykłą względną” (s. 61).

Pogląd ten Trybunał Konstytucyjny uznaje za trafny, a analiza przepisów ustawy o referendum wskazuje, że nie można głosów nieważnych (art. 29 ust.2) interpretować jako nieuczestniczenia w głosowaniu (zob. zwłaszcza art. 30 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28). W analizie prawnoporównawczej instytucji referendum (E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, (w:), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 30-31) wskazuje się na występujący w niektórych państwach sposób określania ważności wyników referendum z uwzględnieniem większości uczestniczących w głosowaniu i z uzależnieniem ważności wyników referendum od udziału w referendum określonej liczby uprawnionych do głosowania (tak np. w Danii).

Rozwiązania przyjętego w ustawie o referendum nie można więc uznać za niespójne. Odpowiednia frekwencja (art. 9 ust. 1) stanowi wstępny, lecz nie jedyny warunek dla ustalenia, że w referendum nastąpiło rozstrzygnięcie.

3. Trzecia wątpliwość Wnioskodawcy wiąże się ze skutkami prawnymi takiego referendum, w którym wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (art. 9 ust. 1 ustawy o referendum), a w którym nie nastąpiło rozstrzygnięcie. Uzasadnienie wniosku zdaje się przy tym wkraczać w zagadnienia uregulowane w art. 19 ust. 3 Małej Konstytucji i art. 2 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni konstytucji. W odniesieniu zaś do ustawy o referendum można natomiast ustalić jedynie tyle, że w sytuacji, w której w referendum weźmie udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, a nie nastąpi w tym referendum rozstrzygnięcie, to właściwe organy państwowe nie mają obowiązku podjęcia czynności, o których mowa w art. 10 ustawy o referendum. Należy też przypomnieć treść art. 4 ust. 2 ustawy o referendum. Sprawa będąca przedmiotem referendum nie może być ponownie poddana pod referendum przed upływem 4 lat od dnia jego przeprowadzenia.

Warto przy tym zauważyć, iż art. 4 ust. 2 ustawy o referendum pozostaje w związku z innymi jej przepisami, a zwłaszcza art. 4 ust. 1, art. 5, art. 6 i art. 7. Bez względu na to, który organ zarządził referendum, sprawa będąca przedmiotem referendum nie może być ponownie poddana pod referendum przed upływem 4 lat od dnia jego przeprowadzenia i to również w takim wypadku, gdy z wnioskiem do Sejmu wystąpi któryś z podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 1, nie występujący wcześniej z wnioskiem o zarządzenie referendum, które nie przyniosło rozstrzygnięcia. Wyniku referendum nie można więc odnosić jedynie do art. 10 ustawy o referendum.

Nadto należy zauważyć, iż w art. 10 ustawy o referendum mówi się o „wyniku referendum” bez bliższego określenia o jaki wynik chodzi. Tymczasem w każdym referendum - z wyjątkiem takiego, co do którego Sąd Najwyższy w trybie przepisów rozdziału 6 ustawy orzekł nieważność - zostaje osiągnięty jakiś wynik. Obowiązek podjęcia przez właściwe organy państwowe „czynności dla realizacji wyniku referendum” może się jednak odnosić tylko do niektórych sytuacji. Na przykład, jeżeli w sprawie poddanej pod referendum nie wszczęto procesu legislacyjnego, w referendum wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, za odpowiedzią „nie” na postawione pytanie głosowała więcej niż połowa liczby osób biorących udział w głosowaniu, to mimo wiążącego i rozstrzygającego wyniku referendum nie będzie konieczne wydanie przez właściwe organy państwowe aktów prawnych bądź podjęcie innych decyzji. Prawne znaczenie wiążącego - w rozumieniu art. 9 ust. 1 ustawy o referendum - wyniku nie musi mieć zawsze charakteru pozytywnego, lecz może wyrażać się w ustaleniu, że nie powstał obowiązek podjęcia czynności przez właściwe organy państwowe. Odnosi się to właśnie do referendum, które nie przyniosło rozstrzygnięcia, mimo, że wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię art. 9 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Elżbieta Gruber